

Woont u hier?

Discussienota over de problematiek
van permanente bewoning van
recreatieverblijven in de gemeente
Oude IJsselstreek.

Afdeling Vergunningen en handhaving
Taakveld handhaving
oktober 2008
Opgesteld door: Gerben van der Steen

Inhoudsopgave:

1. Historie
2. Huidige situatie
3. Wettelijk kader / standpunten
4. Discussiepunt.
5. Beleidsalternatieven
6. Legalisatie
7. Persoonsgebonden ontheffing
8. Handhaving
9. Matrix van alternatieven
10. Matrix van beleidskeuzes
11. Samenvatting discussiepunt.

1) Historie

Toerisme en recreatie zijn belangrijke speerpunten van beleid voor de gemeente Oude IJsselstreek. Een onderdeel hiervan is het toeristisch/recreatief overnachten, dat in onze gemeente op verschillende locaties kan. Er zijn recreatiebungalows beschikbaar, zomerhuisjes, hotels, appartementen, diverse campings en er bestaan mogelijkheden voor verblijf in een bed-and-breakfast.

Het is belangrijk dat deze voorzieningen op de juiste manier worden gebruikt. Dit betekent dat ze niet permanent bewoond mogen worden. De eerste reden hiervoor is dat het in strijd is met het bestemmingsplan, dat alleen recreatieve bewoning toestaat. Daarnaast zorgt permanente bezetting van recreatiewoningen er voor dat er een kleiner areaal aan beschikbare toeristische overnachtingsplekken is. Dit komt de toeristische positie van de gemeente niet ten goede.

De discussie over permanente bewoning van recreatieverblijven loopt al jaren. Op landelijk en provinciaal niveau, maar zeker ook op het niveau van de gemeente Oude IJsselstreek. In mei 2007 is er een discussienota opgesteld omtrent de illegale bewoning van 't Isselt. Deze is echter niet behandeld door de gemeenteraad, omdat het presidium het college heeft verzocht de discussienota breder te trekken dan alleen de situatie op 't Isselt.

Met de voor u liggende nota wordt de discussie over het illegaal bewonen van recreatieverblijven breder getrokken. Zij vervangt dan ook de discussienota van mei 2007. Het doel van deze nota is om een beeld te schetsen van de huidige situatie en de verschillende beleidsopties, zodat de raad een weloverwogen keuze kan maken voor een nieuw te voeren beleid inzake de permanente bewoning van recreatieverblijven.

Deze nota beschrijft allereerst waar het over gaat; de hoeveelheid recreatieverblijven en de bewoning daarvan. Vervolgens worden de standpunten van de minister, de provincie en de eerdere standpunten van de gemeenteraad langsgelopen. In paragraaf 4 hebben wij de principiële discussiepunt (wel of niet toestaan) opgenomen, waarna drie paragrafen volgen over de verschillende beleidskeuzes die u kunt maken (legalisatie, persoonsgebonden ontheffen of handhaven) met de daarbij behorende consequenties. In de laatste paragrafen is een matrix opgenomen waarin de beleidsalternatieven en beleidskeuzes naast elkaar worden afgewogen. Tot slot treft u een samenvatting van het discussiepunt aan.

2) Huidige situatie

De gemeente Oude IJsselstreek kent honderden plekken waarop toeristisch/recreatief kan worden overnacht. Dit zijn plaatsen op campings, recreatiewoningen, zomerhuisjes, appartementen en dergelijke. Deze zijn echter niet allemaal van belang voor deze nota. Plaatsen op campings bijvoorbeeld, kunnen alleen in het kampeerseizoen worden gebruikt, zodat er geen risico bestaat op permanente bewoning.

De plaatsen die wel relevant zijn voor deze nota, zijn alle plaatsen die qua aard van de bebouwing permanent bewoond kunnen worden, maar die op grond van het bestemmingsplan geen (zelfstandige) woonbestemming hebben. Het gaat dan om recreatiewoningen, zomerhuisjes en appartementen en in incidentele gevallen om een (sta)caravan. Voor het gemak hanteren wij verder in deze nota alleen de term 'recreatieverblijf'.

In de aanloop naar deze nota heeft het taakveld handhaving in juli/augustus 2008 een quick-scan gedaan in de gemeente Oude IJsselstreek. Hieruit komt naar voren dat er circa 140 locaties zijn die kunnen worden aangemerkt als recreatieverblijf in de zin van deze nota. Dit aantal is een optelsom van de panden die als recreatiewoning in de bestemmingsplannen staan vermeld, de locaties waar volgens de VVV-site verbleven kan worden en de panden die eerder in een handhavingstraject permanente bewoning zijn meegenomen. Van deze woningen zijn er volgens schatting een 80-tal permanent bewoond.

Deze getallen komen voort uit een quick-scan. Het is aannemelijk dat zij veranderen, wanneer er een grondig onderzoek wordt uitgevoerd. Zo kan het zijn dat locaties die in het verleden als recreatieverblijf zijn aangemerkt, dit inmiddels niet meer zijn. Het kan ook zijn dat er sprake is van meer of minder permanente bewoning.

3. Wettelijk kader / standpunten

Het wettelijk kader is helder. Wonen in een verblijf dat een recreatiebestemming heeft, is in strijd met het bestemmingsplan. Dit mag niet en de gemeente dient hierin handhavend op te treden. Dit standpunt is ook altijd uitgedragen door de gemeente Oude IJsselstreek en haar rechtsvoorgangers: gemeente Wisch en gemeente Gendringen.

Met het uitdragen van dit standpunt is de problematiek rondom permanente bewoning van recreatieverblijven echter niet opgelost. Dit geldt niet alleen voor de gemeente Oude IJsselstreek, maar ook voor de andere gemeenten in Nederland. Om die reden heeft de minister van VROM dan ook in haar brieven van 20 maart 2008 en 3 juli 2008 aangegeven dat zij toe wil naar afronding van het dossier van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. Zij verruimt daarvoor de mogelijkheid tot het verlenen van een persoonsgebonden ontheffing en verplicht de gemeenten om duidelijkheid te verstrekken aan bewoners van recreatieverblijven, vóór 1 januari 2010. Wanneer gemeentes die duidelijkheid niet geven worden zij bij wet verplicht om een aanvraag voor een persoonsgebonden ontheffing in te willigen.

De provincie Gelderland heeft haar beleid op dit punt aangepast aan de intentie van het kabinet. Provinciale Staten heeft de mogelijkheden verruimd om permanente bewoning in recreatieverblijven te legaliseren. In haar besluit van 2 juli 2008 (PS2008-381) stelt de provincie dat legalisatie mogelijk is onder de volgende voorwaarden:

- 1) Het recreatieverblijf wordt niet bedrijfsmatig geëxploiteerd.
- 2) Legalisatie kan alleen bij verblijven die op een park liggen én waarbij het merendeel van de woningen permanent bewoond wordt/is sinds 31 oktober 2003.
- 3) Het recreatiewoningverblijf ligt niet in een gebied dat extra bescherming vraagt, zoals het groenblauwe raamwerk, een gebied van bijzondere landschappelijke waarde of gebied dat in het streekplan als 'kwetsbaar' is aangemerkt.

Voor de gemeente Oude IJsselstreek betekent dit dat wonen op park 't Isselt gelegaliseerd kan worden. Het hele park wordt dan een woonwijk; ook de huizen die niet permanent bewoond worden. De overige recreatieverblijven in de gemeente kunnen niet worden gelegaliseerd. Zij voldoen niet aan de provinciale criteria, bijvoorbeeld omdat zij niet op een park staan, of in een gebied dat extra bescherming vraagt, of omdat het merendeel van het park niet permanent bewoond wordt/is sinds 31 oktober 2003 (bv: Spaanselaan/Schilderinklaan).

4. Discussiepunt

Deze discussienota dient om een kader te stellen voor een nieuw te voeren beleid aangaande de permanente bewoning van recreatieverblijven. Dit kader kan alleen worden gesteld wanneer u een duidelijk standpunt inneemt over de wenselijkheid van permanente bewoning van recreatieverblijven in de gemeente Oude IJsselstreek.

Uw raad heeft zich altijd uitgesproken tegen het toestaan van permanente bewoning. Dit is in het verlengde van de standpunten van uw rechtsvoorgangers, de raden van respectievelijk de gemeente Wisch en de gemeente Gendringen. Reden hiervoor is onder andere dat vanaf de ontwikkeling van de voorzieningen de insteek is geweest dat deze recreatief moeten worden gebruikt. Daarnaast liggen de recreatieverblijven in het buitengebied; een gebied waar een burger normaliter geen woning kan realiseren. Verder is het nu alsnog toestaan van permanente bewoning een soort 'beloning van fout gedrag', en levert het de bewoners een financieel voordeel op. Het is van belang om in een discussie vast te stellen of deze argumenten nog steeds valide zijn en of het standpunt dat permanent wonen niet mag nog steeds onverkort geldig is.

De reden om het eerdere standpunt nog eens kritisch tegen het licht te houden, is de veranderde maatschappelijke kijk op de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven. Deze verschuift langzaam van 'het kan niet', naar 'het moet kunnen', zeker waar het gaat om langdurige bewoning. Dit blijkt onder andere uit het Rijks- en Provinciaal beleid dat, na verzoeken daarom van de Tweede Kamer, steeds meer ruimte biedt voor het legaliseren van de permanente bewoning.

Daarnaast speelt mee dat handhaving van deze problematiek tot nu toe in onze gemeente weinig prioriteit heeft gekregen. Het probleem van permanente bewoning wordt niet echt 'gevoeld' door de samenleving of de politiek; permanente bewoning geeft weinig tot geen directe overlast. Binnen handhaving is er daarom dan ook weinig prioriteit aan gegeven. Door niet in te zetten op handhaving, kan bij de bewoners het gevoel zijn ontstaan dat 'de gemeente het allemaal wel best vindt'. Uw raad moet in overweging nemen of dit alles voor hem reden is om zijn standpunt te wijzigen.

De beantwoording van de principiële vraag of permanente bewoning van recreatieverblijven moet worden toegestaan legt de basis voor nieuw beleid. Het is daarom van belang om te kunnen overzien welk beleid kan ontstaan naar aanleiding van deze keuze. Daarom vindt u in de volgende paragrafen een opsomming van de drie verschillende beleidsalternatieven.

5. Beleidsalternatieven

De problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven speelt al geruime tijd. Om hier een eind aan te maken, is een krachtig beleid nodig. Dit is nu nog meer van belang, omdat de minister de gemeenten heeft opgelegd voor 1 januari 2010 duidelijkheid te geven aan de bewoners. Gelet op de ontwikkelingen in wet- en regelgeving, bestaan de volgende alternatieven voor beleid:

1. Legalisatie
2. Persoonsgebonden ontheffing
3. Handhaving

In de paragrafen 6, 7 en 8 van deze discussienota bespreken wij deze drie alternatieven los van elkaar bespreken. In de paragrafen 9 en 10 wegen wij de alternatieven tegen elkaar af.

6. Legalisatie

Permanente bewoning van recreatieverblijven kan gelegaliseerd worden door de bestemming van de woning te veranderen. De huidige recreatieve bestemming wordt dan voor alle woningen gewijzigd in een woonbestemming. Binnen onze gemeente is dat alleen mogelijk voor park 't Isselt. De consequentie van legalisatie is dat de gemeente Oude IJsselstreek een recreatieve voorziening kwijt is, maar de kern Ulft er een (deel van een) nieuwe woonwijk bijheeft.

6.1 Hoe vindt legalisatie plaats?

Legalisatie is geen eenvoudig proces. Om te kunnen legaliseren moet er worden gekeken naar de woning, de openbare ruimte waar de woning in ligt en het bestemmingsplan.

Woning

Om een woning te kunnen legaliseren, moet deze voldoen aan de normen voor bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003. Deze normen zien vooral op brand- en constructieveiligheid. Het is op dit moment onduidelijk of de woningen op 't Isselt voldoen aan deze normen, maar het vermoeden bestaat dat de woningen geheel of grotendeels voldoen. Dit moet echter eerst geïnventariseerd worden.

Als uit de inventarisatie blijkt dat de woningen voldoen aan de normen voor bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003, is er geen verdere actie nodig. Als blijkt dat de woningen niet voldoen, zullen zij moeten worden verbouwd voor rekening van de eigenaren.

Openbare Ruimte

De openbare ruimte op een recreatiepark is anders van opzet dan die van een normale woonwijk. Er is verschil in veiligheidseisen, bijvoorbeeld ten aanzien van bluswatervoorzieningen of bereikbaarheid voor hulpdiensten/strooiwagens. Daarnaast zijn de normen voor verkeer en parkeren en waterhuishouding anders en er zal ook moeten worden gekeken naar nutsvoorzieningen, zoals de straatverlichting. Pas wanneer dit soort zaken zijn aangepast, is er sprake van een volwaardige woonwijk.

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan moet worden aangepast aan de nieuwe situatie, waarbij de recreatiefunctie veranderd wordt in een woonfunctie. Daarbij zal ook moeten worden nagedacht over het maximale bebouwingspercentage, oftewel: mogen de woningen worden uitgebreid?

6.2 Argumenten voor legalisatie van permanente bewoning.

- Door legalisatie stijgt het aantal woningen in Oude IJsselstreek met 67.
- Door stijging van het aantal woningen zal de gemeente een hogere uitkering krijgen uit het Gemeentefonds (ca. € 5.000 per jaar) en hogere inkomsten uit OZB (ca. € 2.000 - € 3.500 per jaar).
- Een langlopend probleem, de handhaving op permanente bewoning van 't Isselt, wordt opgelost.
- De Stichting Woonbelangen 't Isselt heeft op 15 december 2003 al een verzoek tot legalisatie ingediend.
- De bewoning van recreatieverblijven is voor een deel tot stand gekomen in de tijd dat de provincie krappe bouwcontingenten afgaf. Voor sommige bewoners van een 'toevlucht tot' een recreatiewoning de enige manier om aan een woning te komen.
- Er zal bespaard worden op handhavingslasten. Goede handhaving in dit soort zaken is langdurig en zeer kostbaar. Uit kengetallen van andere gemeenten blijkt dat handhaving al gauw 100 uur per geval kost. Als we uitgaan van 60 permanent bewoonde recreatieverblijven op 't Isselt, is er sprake van ca. 6.000 uur; meer dan 4 fte. (€ 200.000) Deze besparing is permanent. Door niet te kiezen voor legalisatie, zal er in de toekomst altijd een handhavingsvraagstuk blijven liggen.
- Handhaving kent een kleine slagingskans. Uit ervaringen van andere gemeentes blijkt dat handhavingstrajecten op permanente bewoning zeer intensief, langdurig en complex zijn. Gelet op de smalle bezetting bij het taakveld Handhaving, legt dit een relatief zware belasting op het taakveld.

6.3 Argumenten tegen legalisatie van permanente bewoning.

- Legalisering kan worden gezien als beloning van 'fout gedrag'. Het is ook niet in lijn met eerdere standpunten van de gemeente Oude IJsselstreek en haar rechtsvoorgangers.
- Er zijn mensen die eerder hun woning hebben gekocht, of een woning niet hebben gekocht, omdat de gemeente het standpunt hanteert dat bewoning illegaal is. Deze groep wordt gedupeerd door legalisatie. Dit geeft een gevoel van rechtsongelijkheid.

- Een woning met een woonbestemming zal duurder zijn dan een woning met een recreatiebestemming. Legalisatie zorgt dan ook voor kapitaalvermeerdering bij de eigenaren, volgens schattingen tussen de 15% en 25% (€35.000 - €60.000). Hierbij speelt mee dat de grondprijs ten tijde van de verkoop gebaseerd was op de recreatiebestemming en dus lager lag dan bij een woonbestemming. Een deel van deze kapitaalvermeerdering zal worden 'afgeroomd' door de kosten die moeten worden gemaakt door de eigenaren, voor het op orde brengen van de woningen, de openbare ruimte en het bestemmingsplan.
- Legalisatie betekent vermindering van de recreatieve voorzieningen in de gemeente. Hierbij maken wij de kanttekening dat de huizen op 't Isselt zo weinig worden verhuurd, dat geen sprake is van een recreatieve voorziening die voor buitenstaanders toegankelijk is.
- Legalisatie brengt aanzienlijke kosten met zich mee, met name voor de eigenaren.
- Een deel van de woningen op 't Isselt is niet permanent bewoond. Door het gehele park te legaliseren worden de eigenaren van deze woningen gedwongen om kosten te maken voor het omzetten van hun recreatiewoning naar een permanente bewoning. Dat betekent opgelegde kosten voor diegenen die zich daadwerkelijk aan de regels hebben gehouden.
- Bij legalisatie worden alle woningen op 't Isselt voorzien van een woonbestemming. Dit geldt dus ook voor de woningen die pas na/vanaf 31 november 2003 permanent worden bewoond. Dit geeft een gevoel van rechtsongelijkheid.

6.4 Kosten van legaliseren.

- Er moet een inventarisatie worden gemaakt om te zien of de woningen voldoen aan de normen voor bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003. Dit kost ongeveer 2 uur per woning (= 134 uur). Hiervoor is vooralsnog geen dekking. Dit zou mogelijk kunnen worden uitbesteed, op kosten van de eigenaren.
- Als uit de inventarisatie blijkt dat de woningen moeten worden aangepast, zal voor iedere woning een bouwaanvraag moeten worden ingediend. Hiervoor worden leges betaald, die de ambtelijke kosten dekken.
- Het bestemmingsplan moet worden gewijzigd. De leges hiervoor bedragen ca. € 5.000, de kosten voor het opstellen van een nieuw bestemmingsplan ca. € 15.000. De kosten voor het bestemmingsplan kunnen worden verhaald op de aanvrager van de bestemmingswijziging (lees: de eigenaren).
- Er zullen eenmalig kosten moeten worden gemaakt voor de openbare ruimte, om deze op het normniveau van een normale woonwijk te krijgen. Het gaat dan om verlichting (bedrag onbekend), bestrating (ca. €300.000), brandkranen (ca. €75.000). De hoogte van deze kosten is deels onbekend; er zal een nulmeting moeten plaatsvinden om de huidige situatie goed in kaart te brengen. Daarnaast zal overleg moeten plaatsvinden met de bewoners over de verdeling van de kosten van de aanpassingen van de openbare ruimte. In een andere gemeente (Zevenaar) is een overeenkomst gesloten met de bewoners, met als uitgangspunt dat legalisatie kostenneutraal moet zijn voor de gemeente.
- Wanneer 't Isselt als normale woonwijk wordt aangemerkt, zal het beheer van de openbare ruimte moeten worden meegenomen in de jaarlijkse begroting. Uitgaande van een goede openbare ruimte (zie vorige punt) zijn deze kosten de eerste jaren beperkt (verlichting: ca. €1.000 per jaar, inspectie en toezicht openbare ruimte: enige mandagen).

6.5 Baten van legaliseren.

- Leges voor de bouwvergunningen en bestemmingsplanwijziging.
- Hogere uitkering van het Gemeentefonds door vergroting van het aantal woningen (€ 5.000).
- Door een stijging van de WOZ-waarde zal de OZB stijgen (€ 2.000 – € 3.500).

Overzicht van kosten baten voor de eigenaren:

	Kosten	Baten
Waarestijging woning		35.000-60.000
Leges bestemmingsplan	5.000	
Kosten bestemmingsplan	15.000	
Kosten brandkranen/weg	375.000	
Kosten openbare ruimte overig	onbekend	
Kosten/leges verbouwing	onbekend, per woning bekijken	
Kosten per woning (1/67 van bovenstaande)	< 10.000	

Overzicht van kosten baten voor de gemeente:

	Kosten	Baten
Extra inkomsten OZB		2.000 – 3.500 p.j.
Extra inkomsten gem.fonds		5.000 p.j.
Bouwaanvragen	ambtelijke kosten, gedekt	bouwleges
Bestemmingsplan wijziging	ambtelijke kosten, gedekt	bestemmingsplan leges
Inventarisatie woningen	€ 6.700	
Jaarlijkse kosten verlichting	1.000 p.j.	
Controle openbare ruimte	Enige mandagen per jaar.	

7. Persoonsgebonden ontheffing.

Bij een persoonsgebonden ontheffing krijgt de bewoner van een recreatiewoning een beschikking dat hij hier permanent mag blijven wonen. De bestemming van de woning blijft echter recreatief. Een dergelijke ontheffing is persoonsgebonden en dus niet overdraagbaar. Bij verhuizing of verkoop vervalt de ontheffing; er mag niet meer permanent gewoond worden.

Een persoonsgebonden ontheffing kan worden verleend aan iedere bewoner die op 31 oktober 2003 in het recreatieverblijf woonde en daar sindsdien ook gewoond heeft. Het recreatieverblijf moet daarbij voldoen aan de normen voor bestaande bouw uit het bouwbesluit 2003. Dat betekent dat er geen ontheffing kan worden verleend voor bijvoorbeeld een (sta)caravan of een chalet.

7.1 Hoe wordt persoonsgebonden ontheffing gerealiseerd?

Voor het verkrijgen van een persoonsgebonden ontheffing moet een aanvraag worden ingediend. Bij het behandelen van die aanvraag wordt onder andere getoetst of er sprake is van permanente bewoning én of de woning voldoet aan de juiste bouwnormen.

Op dit moment is niet volledig inzichtelijk welke recreatieverblijven in aanmerking kunnen komen voor een persoonsgebonden ontheffing. Het is waarschijnlijk dat dit in ieder geval geldt voor een (groot) deel van de woningen op 't Isselt en mogelijk enige woningen daarbuiten. Omdat er aan meerdere voorwaarden moet worden voldaan, kunnen er pas concrete aantallen genoemd worden na een volledige inventarisatie. Daarbij komt dat een persoonsgebonden ontheffing enkel kan worden verleend op aanvraag. Iemand die permanent in een recreatieverblijf woont, maar geen behoefte heeft aan een persoonsgebonden ontheffing omdat hij bijvoorbeeld op korte termijn wil verhuizen, dan zal hij geen aanvraag indienen.

7.2 Argumenten voor het verlenen van persoonsgebonden ontheffingen.

- Voor bewoners die al sinds 2003 permanent in hun recreatieverblijf wonen, is het probleem opgelost.
- Het areaal van vakantieverblijven blijft gelijk.
- De bewoning van recreatieverblijven is voor een deel tot stand gekomen in de tijd dat de provincie krappe bouwcontingenten afgaf. Voor sommige bewoners van een 'toevlucht tot' een recreatiewoning de enige manier om aan een woning te komen.
- Het proces van de persoonsgebonden ontheffingen legt van de verschillende alternatieven de minste druk op het ambtelijk apparaat.
- Er zal op korte termijn bespaard worden op handhavingslasten. Handhaving hoeft (voorlopig) geen aandacht meer te schenken gevallen waarbij een persoonsgebonden ontheffing is verleend. Wanneer de woningen worden verkocht of de bewoner verhuist, zal dit echter wel weer moeten.

7.3 Argumenten tegen verlenen van persoonsgebonden ontheffingen.

- Een persoonsgebonden ontheffing verschuift het probleem van permanente bewoning voor een deel naar de toekomst. Een ontheffing is immers persoonsgebonden en lost het probleem op voor de huidige bewoner/eigenaar, maar niet voor de toekomstige. Dit in tegenstelling tot legalisatie (van 't Isselt), waarbij een permanente oplossing wordt gecreëerd.
- Een persoonsgebonden ontheffing zal, net als legalisatie, door sommigen worden gezien als beloning van 'fout gedrag'.

- Een persoonsgebonden ontheffing vraagt een investering van de eigenaren. Zij moeten een aanvraag indienen (leges) en de woning eventueel verbouwen om te voldoen aan de normen van het Bouwbesluit 2003.

7.4 Kosten van het verlenen van persoonsgebonden ontheffingen.

- De administratieve lasten zullen wegvallen tegen de leges van de aanvragen persoonsgebonden ontheffing en de (eventuele) bouwaanvragen.
- Indien uit de aanvraag of inventarisatie blijkt dat de woningen niet voldoen aan de normen voor bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003, zullen de woningen moeten worden aangepast. Hiervoor zullen de eigenaren kosten moeten maken. Hoe hoog deze kosten zijn is onduidelijk, totdat er een volledige inventarisatie per woning is gemaakt.
- Als er woningen moeten worden aangepast, zal voor iedere woning een bouwaanvraag moeten worden ingediend. Deze kosten zullen door de gemeente moeten worden gedragen, maar worden gedekt door de leges.

7.5 Baten van het verlenen van persoonsgebonden ontheffingen.

- Leges voor de aanvraag persoonsgebonden ontheffing en (eventuele) bouwvergunningen.

8. Handhaving

Handhaving ziet op het ongedaan maken van de illegale situatie. Het college herhaalt daarbij haar eerdere standpunt dat permanente bewoning van recreatieverblijven ongewenst is en in geen enkel geval zal worden toegestaan.

8.1 Hoe wordt handhaving gerealiseerd?

De start van het handhavingstraject is het onderzoek naar de bewoning. De vraag die beantwoord moet worden is of de bewoning permanent is. Dit gebeurt allereerst door bureauonderzoek in de GBA, bij de Belastingdienst, in het kentekenregister en dergelijke. Daarnaast is het van belang om met grote regelmaat controles bij de woningen uit te voeren. Pas wanneer zeer gedegen documentatie bestaat omtrent de permanentheid van de bewoning, kan worden overgegaan tot aanschrijving. In een vervolgtraject kan een last onder dwangsom worden opgelegd en het is zelfs mogelijk om woningen door middel van bestuursdwang te ontruimen.

Uit ervaringen van andere gemeenten (Barneveld, Harderwijk, Ermelo) blijkt dat handhaving valt of staat bij het eerste onderzoek naar permanente bewoning. Uit dit onderzoek moet onomstotelijk en gebaseerd op meerdere bronnen blijken dat er sprake is van permanente bewoning. Blijkt dit niet, dan zal het handhavingsproces bij de rechter stranden. Dit onderzoek moet dan ook minutieus plaatsvinden en is daarom tijdrovend.

8.2 Argumenten voor handhaving

- Handhaving doet het meeste recht aan de politieke- en beleidshistorie, met name op 't IJssel. Het standpunt van de gemeente Oude IJsselstreek en haar voorganger gemeente Gendringen is altijd geweest dat permanente bewoning niet mogelijk was. Legaliseren of het verlenen van een persoonsgebonden ontheffing gaat daar tegenin.
- Kiezen voor handhaving is helder en eenduidig. Er is geen discussie over in welke gevallen permanente bewoning mogelijk is of niet; het is gewoon nooit mogelijk.

8.3 Argumenten tegen handhaving

- Handhaven is kostbaar en langdurig. Ervaringen van andere gemeenten en jurisprudentie laten zien dat de kans op succes bij handhavingstrajecten klein is.
- Het taakveld handhaving kent een smalle bezetting. Een zwaar en langdurig traject als het handhaven op permanente bewoning van recreatieverblijven zal een relatief zware druk op het taakveld leggen.
- Handhaving leidt tot weerstand. Mensen worden door handhaving financieel geraakt en ook in hun persoonlijke levenssfeer.

8.4 Kosten van handhaving

- Uit berekeningen van de gemeente Harderwijk blijkt dat rekening moet worden gehouden met ca. 280 uur per zaak. Ervaringen van andere gemeenten (Ermelo, Barneveld, Apeldoorn) laten een sterk ander beeld zien (ca. 60 uur), maar dit gaat vooral over het eerste deel van het traject (onderzoek en aanschrijving) en niet over het gehele (juridische) traject. Behoudend geraamd kan uitgegaan worden van een kostenpost voor handhaving van ca. 100 uur per recreatieverblijf en een doorlooptijd van enige jaren. Bij een schatting van 80 illegaal permanent bewoonde woningen, komen de totale kosten dan op ca. 5.5 fte à € 50.000 = € 275.000. Hiervoor is geen dekking.
- In het meest vergevorderde geval kan een woning ontruimd worden voor middel van bestuursdwang. Op dit moment valt niet te schatten in hoeveel gevallen dit daadwerkelijk nodig zal zijn. Voor bestuursdwang is geen budget en geen dekking.
- Los van deze kosten worden er kosten gemaakt in het kader van toezicht en handhaving voor de woningen die niet permanent bewoond worden. Deze toezicht en handhaving ziet dan met name op het voorkomen van nieuwe permanente bewoning.

8.5 Baten van handhaving

- In principe geen. Mocht het zo dat in het handhavingproces wordt overgegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom, zal deze dwangsom bij verbeurdverklaring aan de gemeente toekomen.

9. Matrix van alternatieven

Hierboven zijn een drietal alternatieven genoemd, voor het omgaan met permanente bewoning van recreatieverblijven: legaliseren, persoonsgebonden ontheffingen en handhaven. Zoals hierboven uitgelegd, zijn deze opties niet op alle woningen van toepassing. Onderstaand figuur geeft dit weer.

	't Isselt	overige recreatieverblijven
Legaliseren	<p>Legaliseren kan, maar enkel voor het héle park tegelijk. De kosten zijn hoog voor de eigenaren, maar het biedt hen wel een permanente oplossing.</p> <p>Voor de gemeente kan legalisatie kostenneutraal, mits hiervoor een overeenkomst wordt gesloten met de eigenaren. Legaliseren voorkomt handhavingskosten in de toekomst.</p> <p>Legaliseren betekent een breuk met het eerdere beleidsstandpunt en kan worden beschouwd als 'beloning van slecht gedrag'. Vanuit het toenmalige krappe bouwcontingent is de aanleiding van bewoning verklaarbaar.</p>	<p>Niet mogelijk. De recreatieverblijven buiten 't Isselt vallen niet binnen de voorwaarden die door Rijk en Provincie zijn gesteld aan legalisatie. Voor veel woningen geldt dat zij solitair staan, voor andere dat zij in een gebied staan dat extra bescherming behoeft of dat het park (Spaanselaan/Schilderinklaan in Westendorp) niet in meerderheid permanent is bewoond sinds 31-10-2003.</p>
Persoonsgebonden ontheffing	<p>Mogelijk, mits permanent bewoond sinds 31-10-2003. De kosten zijn hoog voor de eigenaren, maar minder hoog dan legalisatie omdat het bestemmingsplan niet hoeft te worden gewijzigd. De oplossing is tijdelijk</p> <p>Persoonsgebonden ontheffen betekent een breuk met het eerdere beleidsstandpunt en kan worden beschouwd als 'beloning van slecht gedrag'. Vanuit het toenmalige krappe bouwcontingent is de aanleiding van bewoning verklaarbaar.</p>	<p>Mogelijk, mits permanent bewoond sinds 31-10-2003. De kosten zijn hoog voor de eigenaren. De oplossing is tijdelijk.</p> <p>Persoonsgebonden ontheffen betekent een breuk met het eerdere beleidsstandpunt en kan worden beschouwd als 'beloning van slecht gedrag'.</p>
Handhaven	<p>Mogelijk. De ambtelijke kosten zijn hoog. Handhaving doet het meest recht aan de eerdere standpunten van de gemeente, maar roept ook veel weerstand op bij bewoners van recreatiewoningen.</p> <p>Handhaving zal in ieder geval moeten in de gevallen waar permanente bewoning is ontstaan na 31-10-2003, behalve wanneer 't Isselt gelegaliseerd wordt.</p>	<p>Mogelijk. De ambtelijke kosten zijn hoog. Handhaving doet het meest recht aan de eerdere standpunten van de gemeente, maar roept ook veel weerstand op bij bewoners van recreatiewoningen.</p> <p>Handhaving zal in ieder geval moeten in de gevallen waar permanente bewoning is ontstaan na 31-10-2003.</p>

10. Matrix van beleidskeuzes

In de vorige paragrafen hebben wij uitleg gegeven over de alternatieven waarop kan worden omgegaan met permanente bewoning van recreatieverblijven. Dit kan door legaliseren, persoonsgebonden ontheffen of handhaven. Deze alternatieven zijn in paragraaf 9 in een matrix neergelegd.

Voordat u een keuze kunt maken over welk beleid de gemeente Oude IJsselstreek wil gaan voeren op dit punt, is het belangrijk om te beseffen dat het mogelijk is om de verschillende beleidsalternatieven te combineren, tot een mix van maatregelen. Wij hebben deze neergelegd in onderstaande matrix van beleidskeuzes, welke wij daarna zullen behandelen.

	<i>'t Isselt</i>	<i>Recreatieverblijven met permanente bewoning voor 31-10-2003</i>	<i>Recreatieverblijven met permanente bewoning na 31-10-2003</i>
Beleidskeuze 1	Legaliseren	Persoonsgeb. ontheffing	Handhaven
Beleidskeuze 2	Legaliseren	Handhaven	Handhaven
Beleidskeuze 3	Persoonsgeb. ontheffing	Persoonsgeb. ontheffing	Handhaven
Beleidskeuze 4	Persoonsgeb. ontheffing	Handhaven	Handhaven
Beleidskeuze 5	Handhaven	Persoonsgeb. ontheffing	Handhaven
Beleidskeuze 6	Handhaven	Handhaven	Handhaven

Beleidskeuze 1

't Isselt legaliseren, persoonsgebonden ontheffen waar mogelijk, de rest handhaven.

Deze beleidskeuze lost de problematiek op voor alle bewoners die al sinds 31-10-2003 permanent hun recreatieverblijf bewonen. De kosten voor de bewoners op 't Isselt zijn relatief hoog, maar daar staat tegenover dat de woningen in waarde stijgen.

Het legaliseren en het verlenen van een persoonsgebonden ontheffing is voor de gemeente kostenneutraal, omdat de aanvragen voor een bestemmingsplanwijzigingen en de bouwvoorvragen worden gedekt uit de leges. Het ambtelijk apparaat wordt sterk belast op de taakvelden RO en bouwvergunningen. Ook zal een investering worden geleverd vanuit het taakveld Beheer, om een inventarisatie van de openbare ruimte te maken.

Voor het handhaven van recreatieverblijven buiten 't Isselt, waarbij permanente bewoning is begonnen ná 31 oktober 2003, zal alsnog een budget moeten worden vrijgemaakt.

Beleidskeuze 2

't Isselt legaliseren, verder geen permanente bewoning toestaan.

Deze oplossing is theoretisch mogelijk, maar politiek moeilijk te motiveren. Als het standpunt wordt losgelaten dat permanente bewoning in gemeente Oude IJsselstreek niet is toegestaan, dan zijn er weinig argumenten om 't Isselt anders te behandelen dan de andere recreatieverblijven waar ook sprake was van bewoning op 31-10-2003.

Beleidskeuze 3

Bij alle permanente bewoning waar mogelijk een persoonsgebonden ontheffing verlenen, de rest handhaven.

Deze beleidskeuze is zeer pragmatisch. Zij lost de problematiek op voor de groep bewoners die al sinds 31-10-2003 permanent in hun recreatiewoning verblijven, tegen voor hun de laagste kosten.

Deze oplossing is voor wat betreft het verlenen van persoonsgebonden ontheffingen voor de gemeente kostenneutraal, omdat de aanvragen voor een persoonsgebonden ontheffing en de bouwvergunningen worden gedekt uit de leges. Het ambtelijk apparaat wordt sterk belast op het taakveld bouwvergunningen, maar weinig op andere taakvelden. Van belang is dat deze oplossing tijdelijk is. Na verkoop/verhuizing vervalt de persoonsgebonden ontheffing en zal de handhavingslast weer verhogen.

Voor het handhaven van recreatieverblijven buiten 't Isselt, waarbij permanente bewoning is begonnen ná 31 oktober 2003, zal alsnog een budget moeten worden vrijgemaakt. Daarnaast moet rekening worden gehouden met handhavingslasten in de toekomst.

Beleidskeuze 4

Permanente bewoning op 't Isselt accepteren door middel van een persoonsgebonden ontheffing. Verder geen permanente bewoning toestaan.

Deze beleidskeuze is theoretisch mogelijk, maar in strijd met het gelijkheidsbeginsel. De voorwaarden waaronder een persoonsgebonden ontheffing kan worden verleend gelden voor de woningen op 't Isselt net zo goed als voor andere.

Beleidskeuze 5

Geen permanente bewoning op 't Isselt toestaan. Bij andere recreatieverblijven een persoonsgebonden ontheffing verlenen, waar mogelijk.

Deze beleidskeuze is theoretisch mogelijk, maar in strijd met het gelijkheidsbeginsel. De voorwaarden waaronder een persoonsgebonden ontheffing kan worden verleend gelden voor de woningen op 't Isselt net zo goed als voor andere permanent bewoonde recreatieverblijven.

Beleidskeuze 6

Geen enkele vorm van permanente bewoning van recreatieverblijven toestaan.

Dit standpunt is het meest in lijn met eerdere standpunten van de gemeente Oude IJsselstreek en haar rechtsvoorgangers. Het is ook heldere regelgeving en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Het nadeel van deze beleidskeuze is dat dit een groot beslag legt op het ambtelijk apparaat en veel handhavingskosten met zich meebrengt. Ervaringen uit andere gemeenten laten zien dat handhaving van permanente bewoning een kostbare zaak is die een lange adem vraagt.

11. Samenvatting discussiepunt

Uw raad heeft altijd het standpunt ingenomen dat permanente bewoning van recreatieverblijven niet toegestaan is. Wij willen u vragen dit standpunt opnieuw te wegen. Daarbij kunt u aan een kant de groeiende maatschappelijke acceptatie meewegen en aan de andere kant uw gevoel van rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid.

Om u steun te geven in uw keuze, hebben wij u voorgelegd welke alternatieve vormen van beleid er op kunnen volgen. Daarvan zijn de drie meest reële opties de volgende:

Beleidskeuze 1: 't Isselt legaliseren, een persoonsgebonden ontheffing verlenen waar mogelijk, de rest handhaven.

Het legaliseren en verlenen van persoonsgebonden ontheffingen kan kostenneutraal, waarbij de extra werkzaamheden kunnen worden opgevangen door externe inhuur. Voor de resterende handhavingszaken (bewoning ná 31 oktober 2003) wordt 1fte geraamd, over een periode van 5 jaar, waarbij de kosten de eerste jaren (het vooronderzoek) hoger zijn dan de latere jaren. Hiervoor is onvoldoende dekking, maar wordt ruimte gezocht binnen de planning van het taakveld handhaving.

Beleidskeuze 3: Bij alle permanente bewoning een persoonsgebonden ontheffing verlenen waar mogelijk, de rest handhaven.

Het verlenen van persoonsgebonden ontheffingen kan kostenneutraal, waarbij de extra werkzaamheden kunnen worden opgevangen door externe inhuur. Voor de resterende handhavingszaken (bewoning ná 31 oktober 2003) wordt 1fte geraamd, over een periode van 5 jaar,

waarbij de kosten de eerste jaren (het vooronderzoek) hoger zijn dan de latere jaren. Hiervoor is onvoldoende dekking, maar wordt ruimte gezocht binnen de planning van het taakveld handhaving.

Beleidskeuze 6: Geen enkele vorm van permanente bewoning van recreatieverblijven toestaan. De handhavingskosten hiervoor zijn geraamd op ca. 5.5 fte (€ 275.000) over een periode van vermoedelijk 5 jaar, waarbij de eerste jaren (het vooronderzoek) de kosten hoger zijn dan de latere jaren. Hiervoor is onvoldoende dekking en deze beleidskeuze is te omvangrijk om te worden ingepland binnen de huidige werkzaamheden van het taakveld handhaving.